Government of Canada Gouvernement du Canada Canada

Français | Contact Us | Help | Search | Canada Site

What's New | Who We Are | DSP Home | PWGSC Home | CCSB Home

Depository Services Program

Library of Parliament
Parliamentary Research Branch

88-16E

BANKRUPTCY LAW UPDATE

Prepared by:
Margaret Smith
Law and Government Division
Reviewed 18 May 1999

TABLE OF CONTENTS

ISSUE DEFINITION

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Wage Claims

B. Secured Creditors and Receivers

C. Commercial Proposals

1. Stays of Proceedings
2. Liability of Directors and Stays of Action against Directors during Reorganizations
3. Protection for Creditors
4. Voting
5. Approval by the Court
6. Limitations to Certain Rights

D. Consumer Proposals

E. Consumer Bankruptcies

1. Summary Administration
2. Automatic Discharge
3. Application for a Discharge from Bankruptcy
4. Property Exempt from a Bankruptcy
5. Payment of "Surplus Income"
6. Family Support Claims
7. Non-dischargeable Debts

F. Crown Priority

G. Unpaid Suppliers

H. Securities Firms

I. International Insolvencies

J. *Companies' Creditors Arrangement Act*

CHRONOLOGY

SELECTED REFERENCES

BANKRUPTCY LAW UPDATE*

ISSUE DEFINITION

Over the last two decades there have been many attempts to amend Canada's bankruptcy laws. Six omnibus reform bills were introduced in Parliament between 1975 and 1984, none of which became law. As well, no fewer than three different advisory committees have made recommendations for change. In 1988, the then Department of Consumer and Corporate Affairs published proposed revisions to eight key areas of the *Bankruptcy Act*. Many of these proposals made their way into Bill C-22, which was introduced in the House of Commons on 13 June 1991 and received Royal Assent on 23 June 1992.

The *Bankruptcy Act*, which after the passage of Bill C-22 became known as the *Bankruptcy and Insolvency Act* (the "Act" or the "BIA"), was further amended with the enactment of Bill C-5 on 25 April 1997.

This paper outlines the changes to Canada's bankruptcy laws made under Bill C-22 and Bill C-5.

BACKGROUND AND ANALYSIS

The movement in favour of revisions to the *Bankruptcy Act* began in 1970 with the publication of the Report of the Study Committee on Bankruptcy and Insolvency Legislation (known as the Tassé Report). The Committee urged the adoption of a revised statute in light of the many economic and social changes since the passage of the *Bankruptcy Act* in 1949. Bill C-60 was introduced in 1975 to implement the Report's recommendations. The Senate Committee studying the bill subsequently recommended many changes and the bill was allowed to lapse. Three more bills introduced in the Senate between 1978 and 1979 also died on the Order Paper. The Government introduced Bill C-12 in the House of Commons in 1980; however, second reading was delayed until 1983 and Parliament was dissolved before the Commons Committee completed its hearings. Bill C-12 was re-introduced as Bill C-17 in 1984, only to die on the Order Paper after second reading.

In June 1988, the Government published a document entitled "Proposed Revisions to the *Bankruptcy Act*." In this document, the Government opted for reforms to certain key areas of bankruptcy law rather than to continue to present a completely new statute containing far-reaching reforms.

Bill C-22 followed this lead and brought forward changes to selected areas of bankruptcy law. Among these were: wage claims, secured creditors and receivers, commercial reorganizations, consumer proposals, consumer bankruptcies, Crown priority and unpaid suppliers.

Bill C-22 required that the BIA be reviewed by a parliamentary committee after three years.

In anticipation of the review, the government set up the Bankruptcy and Insolvency Advisory Committee (BIAC). The BIAC, which was composed of government and private-sector participants, examined various areas of bankruptcy law and made a number of recommendations for change. Many of the BIAC recommendations made their way into Bill C-5.

Bill C-5 refined many aspects of bankruptcy law and contained new provisions relating to international insolvencies and securities firm insolvencies. The bill also made significant changes to the *Companies' Creditors Arrangement Act* (CCAA).

In the following text, a number of key areas of the BIA will be outlined. In some cases, previous attempts at reform will also be reviewed.

A. Wage Claims

A major new revision in Bill C-22 was the proposed creation of a wage claim payment program, a fund to provide direct compensation for unpaid wages to terminated employees of companies which are

bankrupt, being liquidated, or in receivership.

Under the *Bankruptcy Act*, unpaid wage claims in a bankruptcy were preferred to a maximum of $500 over the claims of general creditors. This form of priority status for wage earners was largely illusory since secured creditors ranked ahead of them in any distribution of property. Furthermore, even if moneys were available, they were normally paid some time after the date of bankruptcy. Another problem was that the amount of the priority was inadequate in light of current wage levels.

The idea for a government-administered fund dates back to 1975 and the first attempt to amend the Act. Bill C-60 had proposed to implement a Tassé Report proposal by conferring a "super priority" status on unpaid wage claims up to $2,000, binding secured creditors as well as general creditors. Secured creditors objected to the proposal as a potentially serious dilution of their protected status and the Senate Banking, Trade and Commerce Committee, was of the opinion that super priority status for wages would be detrimental to a borrower's ability to obtain financing, especially in labour-intensive industries. Instead, the Committee recommended the creation of a government wage protection fund, made up of contributions from employers and employees, out of which outstanding wages of employees to a maximum of $2,000 could be paid immediately upon bankruptcy.

In 1980, Mr. André Ouellet, then Minister of Consumer and Corporate Affairs, appointed a small task force of bankruptcy experts to investigate the problem anew. The Landry Committee reported in 1981 that it was unable to determine the seriousness of the problem of unpaid wages, in view of the scarcity and incompleteness of reliable data on the number and value of unpaid wage-earner claims. The evidence they were able to collect, however, did verify that a problem existed. Committee members noted that five West European countries -- the U.K., France, West Germany, Belgium and Denmark -- had all introduced a wage-earner protection scheme; this was also their recommended solution for Canada. They believed, however, that a permanent legislative solution could not be formulated until the size of the problem had been determined, and federal and provincial policies coordinated. Their final recommendation was an interim three-year solution during which unpaid wages should be covered by the Consolidated Revenue Fund up to a maximum of $1,000. To arrive at a permanent comprehensive wage protection system, the Committee recommended that federal-provincial meetings should take place.

The Committee's recommendations were not immediately accepted. The next bankruptcy bill, in 1984, had basically the same provisions for wage earners as Bill C-12 in 1980. In the event of a bankruptcy or receivership, Bill C-17 provided that a claim for wages up to a maximum of $4,000 would rank in priority over the claims of all secured creditors. The then Minister did not endorse the idea of a wage protection fund

because of the lack of statistical data on the cost and the fear it would operate as a disincentive to employers to pay wages on time.

The Progressive Conservative Minister Michel Côté decided to proceed with bankruptcy reform by amending the existing Act rather than by enacting sweeping reforms through a new statute. In March 1985 he appointed an Advisory Committee, chaired by Gary Colter of Peat Marwick Limited, to examine the bankruptcy system, assess possible reforms and recommend amendments. The Committee tabled its report in January 1986. It made the following recommendations with respect to wage-earner protection.

> 1. A fund should be established for the purpose of paying the arrears of wages of employees whose employers have been either declared bankrupt or put into receivership. Such a fund would be the best method of ensuring that employees of insolvent companies were promptly paid their arrears of wages.
>
> 2. The wage earner protection fund should be financed by contributions from employers and employees.
>
> 3. Employees related to the insolvent employer should not be entitled to any payments out of the fund.
>
> 4. Employees should be entitled to be paid the following:
>
> - arrears of gross wages and commission earned within the six months preceding the insolvency;
> - arrears of vacation pay earned within the 12 months preceding the insolvency;
> - arrears of all amounts withheld from the employee such as pension benefits, and union dues;
> - provided that the maximum payment should not exceed $2,000 per employee; and
> - arrears of expenses incurred by the employee on behalf of the employer to a maximum of $1,000 per employee in the two months preceding the insolvency.

5. The Fund should be administered by the Unemployment Insurance Section of the Department of Employment and Immigration.

6. Payments to employees should be made by the trustee or receiver.

7. The fees and expenses of the trustee or receiver resulting from processing the special preferred claims of the wage earners should also be paid by the fund.

8. Any amounts paid by the fund should be subrogated as special preferred status claims under section 107 of the *Bankruptcy Act* ranking immediately after the costs of administration.

9. Any amounts due to employees for severance pay should remain as unsecured claims ranking with other unsecured claims against the employer.

The Department's June 1988 proposals differed from these recommendations of the Colter Committee in several respects. First of all, the program was to be financed entirely by the federal government rather than by employer and employee contributions. The Department also proposed that the Superintendent of Bankruptcy of the Department of Consumer and Corporate Affairs, rather than the Unemployment Insurance Section of Employment and Immigration, administer the fund.

The Department accepted the Colter Report's recommendation on monetary limits. The fund was to guarantee 90% of unpaid wages and vacation pay earned in the previous six months, to a maximum of $2,000, and up to $1,000 for arrears of expenses incurred on behalf of the employer.

The purpose of a wage-earner protection program was to alleviate the immediate hardship experienced by unpaid wage earners upon the insolvency of their employer. Through expeditious payment of claims within prescribed limits, employees could meet their most immediate expenses until there was a cash flow from alternative employment or unemployment insurance. The certainty and the timeliness of a wage-earner protection program was lacking in the super priority proposal of previous bills. The available assets of the bankrupt might not have covered the amount claimed and there might have been a significant delay in payment pending the sale of the bankrupt's assets. In addition, serious difficulties might have arisen in the administration of the super priority proposal since it would have been a complicated task to allocate

the burden of paying claims among the various secured creditors. It has also been argued that the creation of a super priority would have imposed an unexpected burden on a secured creditor and reduced the credit available to a labour-intensive industry.

The Report of the Advisory Council on Adjustment (the de Grandpré Report) endorsed the creation of a national wage earner protection fund to make payments of up to $4,000 to cover unpaid amounts owing to employees. The Council was of the opinion that the federal government should assume this obligation when the employer cannot pay. The Council went on to recommend that in the event the wage earner protection fund is not created, claims of wage earners should be given priority over all other claims in the disposition of assets of insolvent employers.

A working document prepared for, but not endorsed by, the Economic Council of Canada, favoured an expanded unemployment insurance program rather than the proposed protection fund. The author suggested that if UI eligibility was based on loss of wages, rather than loss of employment, it would encourage adjustment through the active involvement of employees. A wage protection fund, on the other hand, would be like a subsidy paid to the debtor firm and would enter into its adjustment decisions as a possible source of wage payments.

Bill C-22, as introduced at first reading, would have established a wage claim protection program pursuant to a new statute, the Wage Claim Payment Act ("WCP Act"). The bill would have created a fund, financed by contributions from employers, from which employees could claim unpaid wages, vacation pay and salesperson's expenses in the event that an employer had become bankrupt, had been liquidated or had gone into receivership.

The amount of the benefit to be paid out of the fund would have been set at 90% of an employee's unpaid wages and vacation pay earned within the preceding six months, up to a maximum of $2,000 and 90% of salesperson's expenses unpaid during the same period, up to a maximum of $1,000. Pension contributions, severance and termination pay would not have been included. The program would have been administered by the Superintendent of Bankruptcy and benefits would have been paid out of the Consolidated Revenue Fund.

The program would have been financed by a payroll tax on employers equal to 0.024% of an employee's weekly insurable earnings under the *Unemployment Insurance Act*. The tax, which would have been imposed as of 1 January 1992, would have been collected jointly with the unemployment insurance program and was expected to cost employers about 10 cents per employee per week.

The concept of a wage protection fund was generally well received; however, the method of financing the fund was not. Business and

institutions such as municipalities, hospitals, and school boards, whose employees would likely never have occasion to benefit from the fund, opposed the imposition of a payroll tax.

In its pre-study report on Bill C-22, the Standing Committee on Consumer and Corporate Affairs and Government Operations rejected the concept of a wage protection fund and recommended that workers' claims for unpaid wages be given priority over the claims of all other creditors, in the event of an employer's bankruptcy, liquidation or placement in receivership.

During clause-by-clause consideration of the bill in late 1991, the government proposed that the WCP Act be amended to defer the imposition of the tax for a period of one year and to allow the Governor in Council to adjust the percentage of the payroll tax to cover the payment of benefits under the program.

After procedural concerns in the Standing Committee, the government reconsidered its position on the WCP Act and, in May 1992, the Minister of Consumer and Corporate Affairs announced that it would be withdrawn.

Amendments to the existing preferred creditor provisions were put forward. Thus, the *Bankruptcy and Insolvency Act* maintains preferred creditor status for unpaid wage claims and salesperson's expenses where an employer is bankrupt, but the amount of the claim was raised from $500 to $2,000 for wages and from $300 to $1,000 for salesperson's expenses. Where an insolvent employer makes a proposal to reorganize his or her business, unpaid wages up to $2,000 and salesperson's expenses up to $1,000 are to be paid immediately after court approval of the proposal.

When Bill C-22 received Royal Assent on 23 June 1992, the Minister of Consumer and Corporate Affairs announced that he intended to refer the matter of wage claims for reconsideration by a special Joint Committee of the House of Commons and the Senate, which would report by the summer of 1993. This Committee was never established.

Bill C-5 made no changes with respect to the overall amount of wage claims. The bill, however, allows a representative of a federal or provincial ministry of labour or a union to file a proof of claim on behalf of all employees.

B. Secured Creditors and Receivers

An amendment to regulate receivers has been part of bankruptcy reform proposals since 1975. In the common law provinces, a receiver is a person who, by agreement or court order, has taken possession of all or substantially all of the debtor's assets. Under the usual terms of

commercial financing agreements, which include debentures, loans under the *Bank Act*, floating charges and conditional sales contracts, on default of payment the secured creditor may appoint a receiver to take possession of the debtor's assets and sell them in order to pay off the debt.

There were no provisions in the *Bankruptcy Act* to govern the conduct of secured creditors and receivers, even though the interests which the receiver represented were in conflict with those of the debtor and the unsecured creditors. Because the bankruptcy administration is generally subject to the prior rights of secured creditors, a receiver could be appointed to take possession of all the assets of the estate before or after the date of bankruptcy, leaving few if any assets to be administered by a trustee in bankruptcy. There was no mechanism to permit either the unsecured creditors or the Superintendent of Bankruptcy to maintain any surveillance over the receiver's conduct to ensure that the receiver acted fairly, given the residual claims of all subordinate creditors. To remedy this, the reforms in the Act are aimed at disclosure, accountability and preventing conflicts of interest in a receivership situation.

The BIA requires receivers of insolvent debtors to act in good faith and to deal with the insolvent person's property in a commercially reasonable manner. This standard of conduct was first suggested in the 1975 Senate committee report on Bill C-60 and has been part of all subsequent bills.

Notice of the receiver's appointment has to be given to the debtor, other creditors and the Superintendent within ten days. Additional information in the form of a receiver's statement has to be furnished to the insolvent person or trustee, and on request, to creditors. Interim reports of the receiver's administration and a copy of his or her final report and statement of accounts has to be provided to the Superintendent, the trustee, or insolvent person and to creditors.

A secured creditor wishing to enforce a security has to give at least ten days' prior notice. This gives the debtor an opportunity to file a notice of intention to file a proposal, thus providing a 30-day breathing space to try to negotiate a reorganization plan with creditors and avoid bankruptcy.

To ensure accountability, the Act empowers a court to order that a receiver pass his or her accounts. To avoid conflicts of interest, it prohibits a person who was a director, officer, employer, employee, auditor, accountant, or solicitor of a debtor within the two preceding years from acting as a trustee without court approval. Nor can persons related to those persons be permitted to act without court approval. A person who is a trustee, receiver or liquidator for a person related to the debtor cannot act as a trustee in bankruptcy unless he or she makes full disclosure of that fact and of the potential conflict of interest. Trustees cannot act as receivers of the property unless they first obtain an independent opinion on the validity of the security and then inform

creditors of this and of the basis of their remuneration as receivers. These accountability and conflict of interest proposals have been a part of every bill since C-60, implementing the Tassé Report's recommendation in this regard.

C. Commercial Proposals

The Act allows a business debtor to make a "proposal" to creditors, thus effectively freezing the enforcement remedies of secured and unsecured creditors while attempts are made to reorganize the business.

1. Stays of Proceedings

The BIA gives debtors a certain amount of time to prepare and negotiate reorganization proposals. A 30-day statutory stay of proceedings binding on both secured and unsecured creditors is established. This period can be extended by court order for periods of up to 45 days each, provided that all extensions do not exceed five months. Then, upon the filing of the proposal, a further stay is imposed on all creditors pending a creditors' meeting to be held within 21 days. Should the debtor fail to file a reorganization plan within the 30-day or the extended time period as the case may be, the debtor is deemed to have made an assignment in bankruptcy.

In its pre-study report on Bill C-22, the Standing Committee on Consumer and Corporate Affairs and Government Operations supported the concept of allowing a debtor to extend the stay period beyond six months, subject to creditor approval. This, however, was rejected by the government.

2. Liability of Directors and Stays of Action against Directors during Reorganizations

Corporate directors may be liable for certain debts of a corporation, such as wages, vacation pay, source deductions from employees' salaries and GST remittances. When a corporation seeks to reorganize under the BIA to stave off bankruptcy, the directors continue to be liable unless they can negotiate releases with the relevant creditors. There has been concern that directors' inability to settle such claims in the course of a reorganization may dampen their commitment to rebuilding the insolvent company.

With the enactment of Bill C-5, the BIA addresses this concern by proposing that a reorganization proposal be allowed to include provisions for compromising claims against directors that arise before the commencement of proceedings under the BIA and that relate to liabilities for corporate obligations that are imposed on directors by statute. Claims against directors that relate to contractual rights of creditors or that are based on allegations of misrepresentation made by directors to creditors or on wrongful or oppressive conduct by directors

cannot be included in a proposal. Where a notice of intention or proposal had been filed by a corporation, the BIA will now stay all proceedings against directors in relation to their statutory obligations.

3. Protection for Creditors

To protect creditors during the stay period, the court has authority to appoint an interim receiver of the debtor's estate. The court can direct the interim receiver to take possession of the debtor's property and exercise control over such property and business.

A creditor can also apply to the court to have a stay lifted where he or she is materially prejudiced by its continuance.

4. Voting

The 1992 revisions lowered the required majority from 75% of the value of claims to 66 2/3% in order to allow more proposals to succeed. The secured creditors covered in a proposal can vote by class and no one secured creditor class can defeat a proposal. Secured creditors can be segregated into classes for the purpose of voting on a proposal. They will be included in the same class if their interests are sufficiently similar to give them a commonality of interest, taking into account: (a) the nature of the debts; (b) the nature and priority of the security; (c) the remedies available to the creditors in the absence of the proposal and the extent to which they would recover their claims by exercising those remedies; and (d) the treatment of the claims under the proposal and the extent to which the proposal would satisfy those claims. For the purpose of voting, all unsecured creditors constitute one class unless otherwise designated. A proposal will be deemed to be accepted if a majority in number and two-thirds in value of all unsecured creditors voting on the proposal vote for acceptance. Where a class of secured creditors votes against the proposal, the proposal will go forward but will not apply to those classes of secured creditors who opposed it. Automatic bankruptcy will follow only where unsecured creditors reject the proposal.

5. Approval by the Court

All commercial proposals must be approved by the court. However, the court will not approve a proposal unless it includes full payment within six months of all outstanding arrears of source deductions for federal income tax, Canada Pension Plan and employment insurance, and similar provincial liabilities. In addition, the debtor cannot have defaulted in paying any of these amounts that become due after the proposal is filed. A proposal will also have to provide for the payment of outstanding wage claims up to the maximum amounts provided in the Act.

6. Limitations to Certain Rights

The Act also contains protections designed to enable the debtor to carry out the proposal successfully. Where proceedings are ongoing or the proposal is in effect, no person can claim an accelerated payment, terminate an agreement or a lease, or discontinue public utility services to a debtor merely on the grounds the debtor is insolvent, has filed a proposal or that a proposal is in effect, or because rent or utility charges were in arrears prior to the filing. A creditor, landlord, or public utility can apply to the court for an order that the prohibition be lifted. A debtor has the right to repudiate a commercial lease subject to the right of the landlord to apply to the court for an order refusing termination.

During the stay period and the first-six months that a proposal is in effect, the Crown cannot enforce a statutory garnishment right under the *Income Tax Act* so long as current remittances are kept up to date. Repayment of any arrears of source deductions will be provided for in the proposal so that such amounts will be fully paid at the end of the six months following the stay periods.

D. Consumer Proposals

Since 1975, proposed bankruptcy law amendments have included a separate system for consumer proposals.

The BIA generally adopts the recommendations of the Colter Report. A "consumer debtor" is defined as a natural person who is bankrupt or insolvent whose debts are less than $75,000 (excluding a mortgage on his principal residence). A consumer debtor can present a proposal to all his creditors applicable to all his debts, providing for their extension or reduction, or both. Joint consumer proposals are permitted where the financial affairs of the debtors are intertwined.

A consumer debtor who wishes to make a proposal has to obtain the assistance of an administrator, defined in the Act as a trustee or a person designated by the Superintendent of Bankruptcy to administer consumer proposals. The administrator prepares the proposal, investigates the consumer debtor's property, and financial affairs and provides counselling to the debtor in accordance with directives issued by the Superintendent.

On the filing of a consumer proposal, actions by all unsecured creditors are stayed until the proposal is fully performed, withdrawn, refused or annulled, as the case may be. Secured creditors, however, are able to realize on their securities.

After a proposal has been filed, either the official receiver, or creditors having at least 25% in value of the claims against the debtor, can call a meeting of creditors to vote on the proposal. If neither the official receiver nor the creditors requires a meeting, the proposal is deemed accepted. If a meeting of creditors is held, voting to accept or refuse a proposal is by ordinary resolution with all creditors voting as one class

on the basis of one dollar equals one vote.

The necessity of having court approval for a proposal once it has been accepted by the creditors is waived. It is still available, however, should any interested party wish to make application to the court.

During the proposal period a consumer debtor is protected against public utility shut-offs, termination of leases and agreements, and employee dismissals based only on the fact that the consumer or employee has made a proposal.

E. Consumer Bankruptcies

1. Summary Administration

Under the BIA, two types of administration are applicable to the estates of individual bankrupts: summary administration and ordinary administration. Summary administration applies where the assets available for distribution to the unsecured creditors do not exceed $5000 or such other amount prescribed by statutes. Summary administration procedures are more streamlined and less expensive than those for ordinary administrations.

2. Automatic Discharge

Nine months after the bankruptcy takes place, first-time consumer bankrupts are entitled to an automatic discharge unless the discharge is opposed by the trustee, a creditor, or the Superintendent or the bankrupt fails to obtain counselling. Automatic discharge was recommended by the Colter Committee to eliminate the expense of discharge proceedings. In its pre-study report, the Standing Committee on Consumer and Corporate Affairs and Government Operations supported the concept of automatic discharge but recommended that all consumer bankrupts be required to receive financial counselling before being discharged from bankruptcy. The Act reflects this recommendation.

Previous bills provided for an automatic discharge of the consumer debtor after either ninety days (Bill C-60) or six months (Bills S-9, S-11, C-12, C-17) from the date of the bankruptcy order.

3. Application for a Discharge from Bankruptcy

The BIA sets out the types of orders that a court may make on an application for discharge from bankruptcy. If certain facts are proven, however, the court may refuse, suspend or order a conditional discharge. The BIA, as amended by Bill C-5, gives the court the power to refuse, suspend or order a conditional discharge where a bankrupt has not complied with an order to pay his or her surplus income to the trustee for distribution to the creditors or where a bankrupt who could have made a viable proposal has chosen bankruptcy rather than a proposal to

creditors as a means of resolving his or her indebtedness.

4. Property Exempt from a Bankruptcy

Subject to certain exceptions, all property of a bankrupt person vests in the trustee for the benefit of the creditors. These exceptions are found in section 67 of the BIA and include property held in trust by the bankrupt for others and property that is exempt from execution or seizure under provincial law.

With the enactment of Bill C-5, the exceptions have been broadened to exclude from a bankruptcy any property that is exempt from execution and seizure under any laws applicable in a province (this would include federal laws) and GST credits and income support payments necessary to meet the essential needs of an individual.

5. Payment of "Surplus Income"

The BIA establishes a framework to encourage bankrupt individuals to reimburse their creditors. Trustees will have the authority to establish an amount of money that a bankrupt person will be required to pay to recompense creditors after taking into account the bankrupt's total income and the income required to allow the bankrupt to maintain a reasonable standard of living.

6. Family Support Claims

Prior to the enactment of Bill C-5, spouses were not considered creditors for the purposes of proving claims for spousal and child support in bankruptcy proceedings. Bill C-5 amends the BIA by providing that claims for alimony payments or for spousal or child support required under a court order or an agreement made prior to bankruptcy and when the spouse or child was living apart from the bankrupt are claims provable in bankruptcy proceedings. In addition, claims for alimony, spousal and child support payments that accrue during the year before a bankruptcy as well as any lump sum payable rank as preferred claims for the purposes of payment under the Act.

7. Non-dischargeable Debts

An order discharging a person from bankruptcy does not affect certain kinds of debts. Such debts remain outstanding even though all other debts are wiped out by a discharge. Among the debts that currently fall into this category are fines imposed by a court, alimony, maintenance and support payments, and debts and liabilities arising out of fraud.

To the list of non-dischargeable debts Bill C-5 added an award of damages by a court in civil proceedings in relation to intentionally inflicted bodily harm or sexual assault or wrongful death resulting from

those actions.

Under changes to the Act that came into force on 18 June 1998, student loan debts are non-dischargeable if the bankruptcy occurs before a person ceases being a full or part-time student or within ten years after studies end; before the amendments of June 1998, the Act referred to a period of two years after the end of studies, rather than ten. The court can, however, order a student loan debt to be discharged after ten years where the bankrupt acted in good faith and is not able to repay the loan due to genuine financial difficulty.

F. Crown Priority

Prior to the passage of Bill C-22, section 136 the *Bankruptcy Act* gave a preferred ranking to the federal and provincial governments in the distribution of the proceeds realized from the property of the bankrupt. To add to this statutory priority, the federal government and most provincial governments had created statutory deemed trusts or deemed security interests intended to rank in priority over the claims of secured creditors. The deemed trust device effectively circumvents section 136 (1) because section 67 of the *Bankruptcy Act* excludes from a bankruptcy all property held by the bankrupt in trust for any other person. The federal government has used this legal fiction in respect of claims for amounts deducted from employees for Canada Pension Plan premiums, employment insurance and withholding under the *Income Tax Act*.

Under the 1992 amendments, all Crown claims except for Canada Pension Plan, unemployment insurance (now employment insurance) and income tax withholdings became ordinary unsecured claims. The Crown, however, can obtain a secured position by registering its claim.

G. Unpaid Suppliers

The idea of providing protection to unpaid vendors is not a new concept in Canadian law. A provision relating to unpaid suppliers can be found in the *Civil Code* of Quebec and was proposed in the 1970 Tassé Report.

The recommendations of the Tassé Report were acted upon in 1980 when the Honourable Judy Erola, then Minister of Consumer and Corporate Affairs, stated that unpaid suppliers of merchandise should be allowed to recover their goods. The Minister discussed a proposed amendment to Bill C-12 which would have allowed unpaid suppliers to recover any merchandise delivered within 10 days prior to a bankruptcy if a claim was made within 30 days of the triggering event.

Bill C-17 in 1984 would also have given unpaid suppliers the right to repossess their goods. An unpaid supplier could have demanded the return of the goods if they were delivered within 10 days of the insolvency and if the demand was made within 30 days of the insolvency.

The goods would have had to be identifiable and not re-sold, or subject to any agreement for sale or a conditional sales agreement.

The Colter Committee considered protecting unpaid suppliers, but felt that this would be inequitable and prejudicial to other unsecured creditors. If unpaid suppliers were to receive any special protection, the Committee was of the opinion that it was for the provinces to legislate and not the federal government.

The 1988 Departmental proposals contained a repossession right. The Department was of the view that unpaid suppliers required special protection as they were often small businesses, which generally had only ordinary creditor status in the bankruptcy of their customers. A right to repossess unpaid-for goods would also remedy the inequity which results when debtor-businesses, just before bankruptcy, receive inventory which they use to pay secured creditors at the expense of the business that supplied the merchandise.

In its pre-study, the Standing Committee on Consumer and Corporate Affairs and Government Operations favoured a priority for unpaid suppliers but recommended that the priority should apply in cases where goods were delivered within the 15 days prior to the purchaser's bankruptcy or placement in receivership and where the demand for repossession was made within 15 days after such an event.

The BIA gives unpaid suppliers the right to repossess merchandise delivered to a purchaser who becomes bankrupt or goes into receivership. A number of conditions would apply to this right. First, the supplier has to make a written demand for the goods within 30 days after delivery. Second, the purchaser has to be bankrupt or in receivership at the time the demand is made. Third, the goods have to be in the possession of the receiver, trustee or purchaser, and must be identifiable and not fully paid for, in the same state as they were on delivery and not resold at arm's length or made subject to any agreement for sale. The right to repossess the goods expires if not exercised within 10 days after it has been confirmed by the trustee, receiver or purchaser.

Where the goods have been partly paid for, a supplier has the right to repossess a portion of them, proportional to the amount owing, or to repossess all the goods after repaying the amount of any partial payment previously received.

The supplier's right to repossession ranks ahead of any other claim in respect of those goods and a supplier is not precluded from exercising any rights available under provincial law.

The BIA also provides a special right for farmers, fishermen and aquaculturists who deliver their farm and fisheries products to a purchaser who subsequently becomes bankrupt or is placed in receivership. Where such products are delivered within 15 days prior to

the bankruptcy or receivership and the farmer, fisherman or aquaculturist files a claim for any unpaid amount in respect of those products within 30 days thereafter, the claim is secured by a charge on all of the inventory held by the purchaser. This charge takes priority over all other rights or charges against that inventory except a supplier's right of repossession.

H. Securities Firms

Prior to the enactment of Bill C-5, the BIA did not contain specific provisions dealing with the bankruptcy of securities firms. Under the general bankruptcy rules, securities held by a bankrupt firm for its customers do not vest in the trustee and are traced and returned to their owners. The process of tracing the securities is complex, lengthy and costly and the results can be inequitable.

Bill C-5 added new provisions to the BIA to deal with securities firm bankruptcies. The need to trace and identify the ownership of securities was avoided by pooling securities and allocating them in proportion to a customer's equity with the firm.

Securities firms can be petitioned into bankruptcy by a creditor, a securities commission, an industry-regulated compensation body or a securities exchange, among others. Trustees have extensive powers to deal with the assets of the firm. They can buy and sell securities, discharge security interests, complete open contractual commitments, maintain customers' securities accounts and meet margin calls, distribute cash and securities to customers and liquidate securities accounts.

On the bankruptcy of a securities firm, the securities it owns and securities and cash held for customers vest in the trustee. Securities registered in the name of a customer ("customer name securities") do not become the property of the trustee, however. The trustee is required to establish two funds: a "customer pool fund," which includes securities (other than customer name securities and eligible financial contracts to which the firm is a party) and cash obtained through dividends, interest, the settlement of securities and customer accounts, and a "general fund," which includes all other vested property.

The BIA now provides for a scheme for allocating these funds. Generally, securities and cash in the customer pool fund are allocated to pay costs of administration that the general fund cannot pay and to pay customers in proportion to their net equity. Customer name securities are delivered to their owners. The general fund is to be used to pay preferred creditors, to make up any shortfall to customers who had claims remaining after the distribution of property from the customer pool fund, and to pay relevant compensation bodies and creditors.

I. International Insolvencies

Canadian insolvency legislation is directed at domestic business failure, rather than at insolvencies with cross-border implications. With the globalization of international markets, there are increasing numbers of international insolvencies.

The BIA, as amended by Bill C-5, seeks to harmonize Canadian bankruptcy proceedings with those of other countries and reduce the number of jurisdictional conflicts when insolvencies involve assets located in more than one country. Canadian bankruptcy courts will be able to limit the property to which the authority of a trustee extends and to make orders to coordinate proceedings under the BIA with foreign proceedings. These provisions codify much of the jurisprudence with respect to cross-border insolvencies.

Foreign stays of proceedings will not apply to Canadian creditors with respect to Canadian property unless the stay arises from proceedings taken in Canada. Foreign representatives (persons who carry out duties similar to those performed in Canada by a trustee, liquidator, administrator or receiver), however, will be able to commence or continue certain proceedings under the BIA. They can apply for a receiving order, stays of proceedings against creditors, or the appointment of an interim receiver and can commence proposal proceedings.

J. *Companies' Creditors Arrangement Act*

Canadian companies have two statutes under which they can reorganize in the event of financial difficulty: the BIA and the *Companies' Creditors Arrangement Act*. Unlike the BIA, the CCAA is a relatively short statute that contains few guidelines and confers considerable discretion on the courts with respect to commercial reorganizations. It is often used in large, complex arrangements.

Bill C-5 amends the CCAA to align procedures under that statute more closely with those under the BIA. Only corporations with liabilities in excess of $5 million are eligible to reorganize under the CCAA.

Among the changes to the CCAA contained in Bill C-5 are: the inclusion of claims against corporate directors as part of a reorganization; providing for the appointment of a "monitor" to oversee the business and financial affairs of a corporation; making Crown claims subject to the same stays of proceedings, priorities and rights to distribution as under the BIA; providing for a two-thirds voting proportion by creditors with respect to a reorganization proposal, as is the case under the BIA; including provisions relating to international insolvencies; precluding the courts from staying the termination of eligible financial contracts; and providing for a short first stay of proceedings against creditors with a requirement that another court order be sought for a further stay.

Aligning the CCAA more closely with the BIA removes many of the differences between the statutes. However, the continuing existence of two reorganization statutes has not been fully addressed. Some commentators have recommended that the CCAA be repealed. The fate of the CCAA is likely to be examined during the next review of the CCAA and the BIA which should begin in 2002.

Aligning the CCAA more closely with the BIA removes many of the differences between the statutes. However, the continuing existence of two reorganization statutes has not been fully addressed. Some commentators have recommended that the CCAA be repealed. The fate of the CCAA is likely to be examined during the next review of the CCAA and the BIA which should begin in 2002.

CHRONOLOGY

1869 - The first bankruptcy legislation was enacted by the Parliament of Canada.

1919 - The *Bankruptcy Act* was enacted by Parliament in the session of 1919 (9-10 Geo. V, c. 36), and came into force on 1 July 1920. The Act and amendments thereto were consolidated and revised and approved as R.S.C. 1927, c. 11.

1949 - A new *Bankruptcy Act* was enacted.

1966 - The Act was amended by *An Act to Amend the Bankruptcy Act*, S.C. 1966-67, c. 32 to increase the Superintendent's investigatory powers, to make stricter the rules relating to fraudulent preferences and to add a new Part X concerning consumer arrangements by way of extension.

1966 - The Study Committee on Bankruptcy and Insolvency Legislation (the Tassé Committee) was appointed to undertake an in-depth study of Canadian bankruptcy law.

1970 - The Tassé Report was published, recommending the enactment of a completely new bankruptcy and insolvency statute that would establish an integrated and comprehensive bankruptcy system.

5 May 1975 - Bill C-60 was tabled by the Hon. Herbert Gray, then Minister of Consumer and Corporate Affairs. After first reading in the House of Commons, the bill was referred to the Senate Committee on Banking, Trade and Commerce. The Committee recommended 139 changes to the bill.

21 March 1978 - Bill S-11 was introduced in the Senate. It contained 128 of the amendments recommended by the Senate Committee reviewing Bill C-60. Second reading followed on 4 April 1978 but the bill was not passed.

27 February 1979 - Bill S-11 was re-introduced in the Senate as Bill S-14. It progressed to second reading on 13 March 1979 and died on the Order Paper with the dissolution of the 30th Parliament on 26 March 1979.

8 November 1979 - Bill S-14 was re-introduced in the Senate as Bill S-9 during the 31st Parliament. It died on the Order Paper on 13 December 1979 after first reading.

16 April 1980 - Bill C-12 was introduced in the House by then Minister of Consumer and Corporate Affairs, André Ouellet. The bill received second reading on 26 September 1983 and was referred to the Commons Committee on Finance, Trade and Economic Affairs. Parliament was prorogued before the Committee completed its hearings.

1981 - A committee chaired by Raymond Landry of the University of Ottawa was asked to make recommendations on wage protection. The report of the Committee on Wage Protection in Matters of Bankruptcy and Insolvency was published in October 1981.

31 January 1984 - Bill C-17 was introduced in the House by then Minister of Consumer and Corporate Affairs, Judy Erola. It was essentially the same as the previous bill except for some technical amendments. Further amendments were tabled on 28 May. The bill died on the Order Paper after second reading.

March 1985 - An Advisory Committee composed of trustees and lawyers was appointed by the then Minister of Consumer and Corporate Affairs, Michel Côté, to examine the bankruptcy system, assess possible reforms and recommend amendments. The report of the Committee (the Colter Report) was tabled in January 1986.

September 1986 - A discussion paper on Bankruptcy Act Amendments was published by the Legislative Review Branch of the Department of Consumer and Corporate Affairs, indicating its recommendations based on the findings of the Colter Report and its own consultations with interest groups and with the provinces.

1988 - A document entitled "Proposed Revisions to the *Bankruptcy Act*" was published by the Department. It proposed an initial package of selected reforms in eight areas of the law.

March 1989 - The Report of the Advisory Council on Adjustment (the de Grandpré Report) recommended that the Department expedite amendments to the *Bankruptcy Act* to create a national wage earner protection fund. The Advisory Council was created in January 1988 to examine adjustment issues arising from the Free Trade Agreement.

March 1990 - A working document prepared for the Economic Council of Canada by B.-M. Papillon did not support the idea of a wage earner protection fund but instead proposed changes to the unemployment insurance program. It also advocated a "first in, first out" rule for all creditors (secured and unsecured), except for supplier and Crown claims.

13 June 1991 - Bill C-22, containing amendments to eight key areas of bankruptcy law, was introduced in the House by the Minister of Consumer and Corporate Affairs, Pierre Blais.

7 October 1991 - The House of Commons Standing Committee on Consumer and Corporate Affairs and Government Operations tabled its report on the pre-study of Bill C-22.

23 June 1992 - Bill C-22 received Royal Assent. It will come into force on proclamation.

30 November 1992 - Provisions of the *Bankruptcy and Insolvency Act* came into force.

24 November 1995 - Bill C-109, containing amendments to the *Bankruptcy and Insolvency Act*, the *Companies' Creditors Arrangement Act* and the *Income Tax Act*, was introduced in the House of Commons. It died on the Order Paper after first reading.

4 March 1996 - Bill C-5, which is essentially the same as Bill C-109, was introduced in the House of Commons.

February 1997 - The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce issued a report on Bill C-5 in which it recommended a number of amendments to the bill.

13 February 1997 - Bill C-5, as amended, received third reading by the Senate.

15 April 1997 - The House of Commons concurred in the Senate amendments to Bill C-15.

25 April 1997 - Bill C-5 received Royal Assent.

30 September 1997 - All sections of Bill C-5 came into force except for paragraph 67(1)(b.1), section 68, subsection 102(3), paragraph 168.1(1)(e), section 170.1, paragraph 173(1)(m), and paragraph (n).

30 April 1998 - The final portions of Bill C-5, including major amendments requiring new regulations and the introduction of mediation services, came into force.

18 June 1998 - Bill C-36, An Act to implement certain provisions of the budget, tabled in Parliament on 24 February 1998, received Royal

Assent. The Act provides that a student loan debt will not be discharged where bankruptcy occurs within 10 years after the end of studies. Prior to this change, the period was two years.

SELECTED REFERENCES

Advisory Committee on Bankruptcy and Insolvency. Proposed *Bankruptcy Act* Amendments. (2nd ed.). Minister of Supply and Services, Canada, 1986.

Committee on Wage Protection in Matters of Bankruptcy and Insolvency. *Wage Protection in Matters of Bankruptcy and Insolvency*. Minister of Supply and Services, Canada, 1981.

Department of Consumer and Corporate Affairs. *Background Papers for the Bankruptcy and Insolvency Bill*. Canada, 1975.

Department of Consumer and Corporate Affairs. *Background Papers for the Bankruptcy and Insolvency Bill (1978)*. Canada, 1978.

Department of Consumer and Corporate Affairs. *Proposed Revisions to the Bankruptcy Act*. Canada, 1988.

Houlden, L.W. and C.H. Morawetz. *Bankruptcy and Insolvency Law of Canada*. Third Edition, Carswell, 1998.

Industry Canada, Office of the Superintendent of Bankruptcy. *Insolvency Bulletin* (various issues).

Klotz, Robert A. "Protection of Unpaid Suppliers and the New Bankruptcy and Insolvency Act." *The Canadian Business Law Journal*, Vol. 21, No. 2, January 1993, p. 161-189.

Morantz, Gordon R. "Reconciling C-22 and the CCAA." *Bankruptcy and and Finance Law Review*, Vol. 9, No. 1, November 1993, p. 25-43.

Ziegel, Jacob S., "Canadian Bankruptcy Reform, Bill C-109, and Troubling Asymmetries," *Canadian Business Law Journal*, Vol. 27, 1996, p . 108-131.

---

* The original version of this Current Issue Review was published in November 1988; the paper has been regularly updated since that time.

---

1 8ØØ O-Canada

Maintained by Communications Coordination Services Branch of
Public Works and Government Services Canada

Copyright & Disclaimers

Gouvernement du Canada Government of Canada Canada

English | Contactez-nous | Aide | Recherche | Site du Canada

Quoi de neuf | Qui sommes-nous | Page d'accueil du PSD | Page d'accueil de TPSGC | Page d'accueil de DGSCC

Programme des services de dépôt

Bibliothèque du Parlement
Direction de la recherche parlementaire

88-16F

LA LOI SUR LA FAILLITE : MISE À JOUR

Rédaction :
Margaret Smith
Division du droit et du gouvernement
Revu le 18 mai 1999

TABLE DES MATIÈRES

DÉFINITION DU SUJET

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Créances salariales

B. Créanciers garantis et séquestres

C. Propositions concordataires d'entreprises

1. Suspension des procédures
2. Responsabilité des administrateurs et suspension des procédures intentées contre eux en cas de réorganisation
3. Protection des créanciers
4. Vote

5. Approbation du tribunal
6. Limitation de certains droits

D. Propositions concordataires de consommateurs

E. Faillites de consommateurs

1. Administration sommaire
2. Libération automatique
3. Demande de libération de faillite
4. Biens exemptés de la faillite
5. Paiement du « revenu excédentaire »
6. Réclamations au sujet des ententes alimentaires
7. Dettes non visées par la libération

F. Privilège de la Couronne

G. Fournisseurs impayés

H. Courtiers en valeurs mobilières

I. Insolvabilité en contexte international

J. *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies*

CHRONOLOGIE

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

LA LOI SUR LA FAILLITE : MISE À JOUR*

DÉFINITION DU SUJET

Au cours des vingt dernières années, de nombreuses tentatives ont été faites pour modifier les lois canadiennes sur la faillite. Six projets de loi de réforme omnibus ont été déposés au Parlement entre 1975 et 1984, sans qu'aucun d'eux ne soit adopté. Par ailleurs, jusqu'à trois comités consultatifs différents ont recommandé des changements. En 1988, le ministère, à ce moment-là, de la Consommation et des Affaires commerciales a publié des propositions de révision touchant huit aspects essentiels de la *Loi sur la faillite*. Bon nombre de ces propositions ont été englobées dans le projet de loi C-22, qui a été déposé à la Chambre des communes le 13 juin 1991 et qui a reçu la sanction royale le 23 juin 1992.

La *Loi sur la faillite* qui, après l'adoption du projet de loi C-22 est devenue la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* (la «Loi»), a été encore modifiée par la promulgation du projet de loi C-5 le 25 avril 1997.

Dans le présent document, nous décrivons les changements apportés par les projets de loi C-22 et C-5 aux lois canadiennes sur la faillite.

CONTEXTE ET ANALYSE

Le mouvement en faveur d'une révision de la *Loi sur la faillite* s'est amorcé en 1970 avec la publication du rapport du Comité d'étude sur la législation en matière de faillite et d'insolvabilité (connu sous le nom de rapport Tassé). Le Comité recommandait vivement l'adoption d'une loi révisée, compte tenu des nombreux changements économiques et sociaux survenus depuis l'adoption de la *Loi sur la faillite* en 1949. Le gouvernement a présenté le projet de loi C-60, en 1975, pour donner suite aux recommandations du rapport Tassé. Le Comité sénatorial chargé d'étudier le projet de loi a proposé de nombreux amendements et le projet de loi est resté en plan. Trois autres projets de loi présentés au Sénat en 1978 et 1979 ont aussi expiré au *Feuilleton*. En 1980, le gouvernement a déposé à la Chambre des communes le projet de loi C-12, mais sa deuxième lecture a été retardée jusqu'en 1983 et la dissolution du Parlement est survenue avant que le Comité des communes ne termine ses audiences. Le projet de loi C-17, présenté en 1984, reprenait le projet de loi C-12, mais il a aussi expiré au *Feuilleton* après la deuxième lecture.

En juin 1988, le gouvernement a publié un document intitulé *Révision proposée à la Loi sur la faillite*. Il y indiquait préférer proposer des réformes dans certains domaines essentiels de la *Loi sur la faillite* plutôt que de continuer à présenter une loi complètement nouvelle contenant des réformes en profondeur.

Le projet de loi C-22 a adopté la même ligne de pensée que ce document et apporté des changements à des domaines choisis des lois sur la faillite comme ceux des créances salariales, des créanciers garantis et des séquestres, des propositions concordataires d'entreprises, des propositions concordataires de consommateurs, des faillites de consommateurs, du privilège de la Couronne et des fournisseurs impayés.

Le projet de loi C-22 exigeait qu'un comité parlementaire examine la Loi au bout de trois ans.

En prévision d'un tel examen, le gouvernement a créé le Comité consultatif de la faillite et de l'insolvabilité (CCFI). Ce comité, composé de membres du gouvernement et du secteur privé, a examiné divers domaines des lois sur la faillite et fait plusieurs recommandations de changements dont un bon nombre figuraient dans le projet de loi C-5.

Le projet de loi C-5, qui a peaufiné de nombreux aspects des lois sur la faillite, renfermait de nouvelles dispositions sur l'insolvabilité en contexte international et sur l'insolvabilité des courtiers en valeurs mobilières. Le projet de loi a également apporté d'importants changements à la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies* (LACC).

Plusieurs domaines essentiels de la Loi sont définis dans le texte ci-après. Dans certains cas, des tentatives de réforme antérieures sont également examinées.

A. Créances salariales

L'élément nouveau le plus important que renfermait le projet de loi C-22 était la création proposée d'un programme de recouvrement des créances salariales, autrement dit d'un fonds pour indemniser directement, au titre de leurs salaires impayés, les anciens employés des entreprises en faillite, en liquidation ou sous séquestre.

La *Loi sur la faillite* conférait aux salariés le statut de créanciers privilégiés jusqu'à concurrence de 500 $ au titre des salaires impayés. Ce statut prioritaire était en grande partie illusoire, étant donné que les créanciers garantis se classent avant les salariés pour la répartition des biens. De plus, même s'il y avait de l'argent, les salariés étaient généralement payés un certain temps après la date de la faillite, et le montant de leur privilège était insuffisant compte tenu du niveau des salaires existant à ce moment-là.

L'idée de créer un fonds administré par le gouvernement remonte à 1975 et à la première tentative de révision de la Loi. Le projet de loi C-60 proposait de donner suite à l'une des propositions du rapport Tassé en conférant une « priorité absolue » aux salaires impayés jusqu'à concurrence de 2 000 $, ce qui aurait placé les employés salariés au-dessus des créanciers garantis et des créanciers ordinaires. Les créanciers garantis se sont opposés à cette proposition, estimant qu'elle risquait de porter sérieusement atteinte à leur statut privilégié, et le Comité sénatorial des banques et du commerce a estimé que cette priorité absolue des salariés empêcherait les emprunteurs d'obtenir du financement, surtout dans les secteurs employant beaucoup de main-d'oeuvre. Le Comité a préféré recommander la création d'un fonds gouvernemental de protection des salariés, financé au moyen de cotisations des employeurs et des employés et permettant, en cas de faillite, de payer immédiatement les salaires en souffrance jusqu'à concurrence de 2 000 $.

En 1980, M. André Ouellet, qui était alors ministre de la Consommation et des Affaires commerciales, a nommé un petit groupe de travail formé d'experts en faillite pour étudier le problème d'un oeil

neuf. Le Comité Landry a déclaré dans son rapport, en 1981, qu'il était incapable d'établir la gravité du problème des salaires impayés en raison de la rareté et de l'insuffisance de données fiables quant au nombre et à la valeur des réclamations à cet égard. Toutefois, les preuves qu'il avait pu réunir confirmaient l'existence d'un problème. Les membres du Comité signalaient que cinq pays d'Europe de l'Ouest, soit le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne de l'Ouest, la Belgique et le Danemark, avaient instauré un programme de protection des salariés, et ils recommandaient que la même solution soit adoptée au Canada. Ils étaient toutefois convaincus qu'il n'était pas possible de formuler une solution législative permanente avant d'avoir établi l'ampleur du problème et coordonné les politiques fédérales et provinciales. Leur dernière recommandation était une solution provisoire d'une durée de trois ans prévoyant que le Trésor fédéral garantisse les salaires impayés jusqu'à concurrence de 1 000 $. Le Comité recommandait la tenue de réunions fédérales-provinciales dans le but d'établir un système permanent de protection complète des salariés.

Le gouvernement n'a pas accepté immédiatement les recommandations du Comité. Le nouveau projet de loi sur les faillites de 1984 contenait sensiblement les mêmes dispositions que le projet de loi C-12 de 1980 à l'égard des salariés. En cas de faillite ou de mise au séquestre, le projet de loi C-17 aurait accordé aux salariés la priorité sur tous les créanciers garantis jusqu'à concurrence de 4 000 $. Le Ministre de l'époque n'était pas d'accord pour créer un fonds de protection des salariés en raison de l'absence de données statistiques quant à son coût et par crainte de ne plus encourager les employeurs à payer les salaires au moment où ils étaient dus.

Le nouveau ministre progressiste conservateur, Michel Côté, a décidé de modifier la *Loi sur la faillite* au lieu de proposer des réformes en profondeur en faisant adopter une nouvelle loi. En mars 1985, il a nommé un comité consultatif, présidé par Gary Colter, de Peat Marwick Limited, chargé d'examiner le système de faillite, d'évaluer les réformes possibles et de recommander des modifications. Le Comité consultatif a déposé son rapport en janvier 1986. Voici les recommandations qu'il faisait à l'égard de la protection des salariés.

> 1. Il faudrait constituer un fonds pour payer les salaires dus aux employés dont l'employeur a déclaré faillite ou a été mis sous séquestre. Ce serait la meilleure façon de permettre aux employés des entreprises insolvables de toucher rapidement le salaire qui leur est dû.
>
> 2. Le fonds de protection des salariés devrait être financé au moyen de cotisations des employeurs et des employés.

3. Le fonds ne couvrirait pas le salaire des employés ayant un lien de parenté avec l'employeur insolvable.

4. Les employés auraient droit aux paiements suivants :

- le salaire brut et les commissions impayés gagnés pendant les six mois précédant la faillite;
- les congés payés gagnés au cours des 12 mois précédant la faillite;
- tout montant dû au titre des retenues sur le salaire, comme les prestations de retraite et les cotisations syndicales;
- à la condition que le paiement maximum ne dépasse pas 2 000 $ par employé; et
- les dépenses non remboursées qu'un employé a faites pour le compte de son employeur, jusqu'à concurrence de 1 000 $ par employé, au cours des deux mois précédant la faillite.

5. Le fonds serait administré par la Section de l'assurance-chômage du ministère de l'Emploi et de l'Immigration.

6. Le syndic ou le séquestre ferait les paiements aux employés.

7. Le fonds paierait également les honoraires et les frais du syndic ou du séquestre relatifs aux créances privilégiées des salariés.

8. Tout montant payé par le fonds serait considéré comme une créance privilégiée aux termes de l'article 107 de la *Loi sur la faillite* et se classerait immédiatement après les frais d'administration.

9. Tout montant dû aux employés à titre d'indemnité de départ demeurerait une créance non garantie et n'aurait pas priorité sur les autres créances non garanties.

Les propositions que le Ministère a présentées en juin 1988 différaient des recommandations du Comité Colter sur plusieurs points. Tout d'abord, le programme devait être financé entièrement par le gouvernement fédéral plutôt qu'au moyen de cotisations des employeurs et des employés. Le Ministère a aussi proposé que l'administration du fonds soit confiée au Surintendant des faillites du ministère de la Consommation et des Affaires commerciales plutôt qu'à la Section de l'assurance-chômage du ministère de l'Emploi et de l'Immigration.

Le Ministère a accepté les recommandations du rapport Colter au sujet des limites monétaires. Le fonds devait garantir 90 p. 100 des salaires et congés payés gagnés au cours des six mois précédant la faillite jusqu'à concurrence de 2 000 $, et les dépenses non remboursées effectuées pour le compte de l'employeur jusqu'à concurrence de 1 000 $.

L'objectif d'un programme de protection des salariés était de remédier aux difficultés immédiates que connaissent les salariés impayés lorsque leur employeur devient insolvable. Grâce au règlement rapide de leurs créances dans un délai prescrit, les employés pourraient faire face à leurs dépenses immédiates jusqu'à ce qu'ils touchent des revenus d'un autre emploi ou de l'assurance-chômage. Le programme de protection des salariés permettrait à ces derniers d'obtenir un paiement sûr et rapide, ce qui n'aurait pas été le cas si, comme le proposaient les projets de loi antérieurs, la priorité absolue leur avait été accordée puisque, alors, l'actif disponible de l'entreprise en faillite n'aurait peut-être pas couvert le montant réclamé et que le paiement aurait pu être longuement retardé en attendant la vente des biens. De plus, l'administration des dispositions proposées antérieurement aurait posé de graves problèmes étant donné qu'il aurait été compliqué de répartir les paiements entre les divers créanciers garantis. On a également fait valoir que la création d'une priorité absolue aurait imposé un fardeau inattendu aux créanciers garantis et réduit le crédit à la disposition des industries employant beaucoup de main-d'oeuvre.

Dans son rapport (le rapport de Grandpré), le Conseil consultatif sur l'adaptation s'est dit en faveur de la création d'une caisse nationale de protection des salariés qui permettrait de verser jusqu'à 4 000 $ aux travailleurs auxquels l'employeur doit des sommes. Le Conseil s'est dit d'avis que le gouvernement devrait prendre en charge cette obligation quand l'employeur ne peut y faire face. Il a en outre ajouté que, si la caisse de protection des employés n'était pas instituée, il faudrait accorder la priorité absolue aux demandes de règlement des salariés lors de la liquidation des biens des employeurs insolvables.

Un document de travail produit pour le Conseil économique du Canada, qui ne l'a toutefois pas sanctionné, favorisait un programme élargi d'assurance-chômage, de préférence à la caisse de protection.

L'auteur avançait que, si l'admissibilité à l'assurance-chômage était fonction de la perte de salaire, elle encouragerait l'adaptation des employés, en leur faisant prendre une part plus active. La caisse de protection des salariés, par contre, aurait ressemblé à une subvention versée à l'entreprise débitrice et jouerait dans les décisions prises par celle-ci au sujet de l'adaptation en tant que source éventuelle de paiement des salaires.

Le projet de loi C-22, dans la version présentée en première lecture, aurait établi un programme de protection des salariés conformément à une nouvelle loi, la Loi sur le recouvrement des créances salariales (LRCS). Cette loi aurait donnée lieu à la création d'un fonds, financé par les cotisations de l'employeur, sur lequel un employé aurait pu faire valoir une créance pour salaire, paye de vacances ou frais de représentation impayés en cas de faillite, de liquidation ou de séquestre de l'employeur.

Le montant des prestations à verser aurait été fixé à 90 p. 100 de la créance pour salaire et paye de vacances gagnés dans les six mois précédant la faillite, jusqu'à concurrence de 2 000 $, et à 90 p. 100 de la créance pour frais de représentation durant la même période, jusqu'à concurrence de 1 000 $. Les cotisations à un régime de retraite et les indemnités de départ et de cessation d'emploi n'auraient pas été couvertes par ces dispositions. Le programme aurait été administré par le Bureau du surintendant des faillites, et les prestations auraient été prélevées sur le Trésor.

Le programme aurait été financé au moyen d'une taxe imposée aux employeurs et correspondant à 0,024 p. 100 des gains hebdomadaires assurables de l'employé aux termes de la *Loi sur l'assurance-chômage*. Cette taxe, qui aurait été imposée à compter du 1er janvier 1992, aurait été perçue en même temps que les cotisations d'assurance-chômage; on estime qu'elle aurait coûté aux employeurs environ 0,10 $ par employé chaque semaine.

Le concept d'un fonds de protection des salariés a été favorablement accueilli dans l'ensemble; cependant, il n'en a pas été de même de la méthode de financement d'un tel fonds. Les entreprises et les institutions, telles les municipalités, les hôpitaux et les conseils scolaires, dont les employés ne pourraient sans doute jamais profiter d'un fonds de ce genre, se sont opposées à l'imposition d'une taxe sur la paye.

Dans son rapport d'étude préalable sur le projet de loi C-22, le Comité permanent de la consommation, des affaires commerciales et de l'administration gouvernementale a rejeté l'idée d'un fonds de protection des salariés et recommandé que les demandes de recouvrement des créances salariales des employés aient la priorité sur les demandes de tous les autres créanciers, en cas de faillite, de liquidation et de séquestre de l'employeur.

Lors de l'étude article par article du projet de loi vers la fin de 1991, le gouvernement a proposé de modifier la Loi sur le recouvrement des créances salariales proposée pour retarder d'un an l'imposition de la taxe et pour permettre au gouverneur en conseil de modifier le pourcentage de la taxe de façon à couvrir le paiement des avantages offerts en vertu du programme.

Après avoir éprouvé des problèmes de procédure au sein du Comité permanent, le gouvernement a réexaminé sa position concernant la Loi sur le recouvrement des créances salariales et, en mai 1992, le ministre de la Consommation et des Affaires commerciales a annoncé le retrait de cette partie du projet de loi.

Des modifications aux dispositions existantes sur les créanciers privilégiés ont été présentées. Ainsi, la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* maintient le statut de créancier privilégié pour ce qui est des créances pour salaires et pour frais de représentation en cas de faillite de l'employeur, mais le montant de la créance est passé de 500 $ à 2 000 $ pour les salaires et de 300 $ à 1 000 $ pour les frais de représentation. Quand un employeur insolvable propose de réorganiser son entreprise, les salaires impayés jusqu'à concurrence de 2 000 $ et les frais de représentation impayés jusqu'à concurrence de 1 000 $ doivent être payés dès que le tribunal approuve le plan de réorganisation proposé.

Lorsque le projet de loi C-22 a reçu la sanction royale le 23 juin 1992, le ministre de la Consommation et des Affaires commerciales a annoncé qu'il entendait soumettre la question des créances salariales à l'attention d'un Comité mixte spécial de la Chambre des communes et du Sénat qui devrait faire rapport à l'été 1993. Ce comité n'a jamais été constitué.

Le projet de loi C-5 n'a apporté aucun changement au montant global des créances salariales. Le projet de loi autorise toutefois un représentant du ministère fédéral ou provincial du Travail, ou un syndicat, à déposer une preuve de réclamation au nom de tous les employés.

B. Créanciers garantis et séquestres

Un amendement visant à réglementer les activités des séquestres fait partie, depuis 1975, des réformes proposées aux lois sur la faillite. Dans les provinces régies par la *common law*, un séquestre est une personne qui, aux termes d'une entente ou d'une ordonnance judiciaire, a pris possession de la totalité ou d'une grande partie des biens du débiteur. Selon les modalités habituelles des ententes de financement à l'égard des débentures, des prêts en vertu de la *Loi sur les banques*, des frais flottants et des contrats de vente conditionnelle, en cas de défaut de paiement, le créancier garanti peut nommer un séquestre pour

prendre possession des biens du débiteur et les vendre de façon à rembourser la dette.

La *Loi sur la faillite* ne renfermait aucune disposition régissant la conduite des créanciers garantis et du séquestre, même si les intérêts que représentait ce dernier allaient à l'encontre de ceux du débiteur et des créanciers non garantis. Étant donné que l'administration de la faillite est généralement assujettie aux droits des créanciers garantis, on pouvait nommer un séquestre pour prendre possession de tous les biens avant ou après la date de la faillite, ce qui laissait au syndic peu de biens, voire aucun, à administrer. Il n'existait aucun mécanisme permettant aux créanciers non garantis ou au Surintendant des faillites d'exercer une surveillance sur la conduite du séquestre pour s'assurer qu'il agissait équitablement, compte tenu des créances résiduelles de tous les créanciers secondaires. Afin de remédier à cette situation, les réformes proposées dans la Loi visent à assurer la communication de renseignements et l'obligation de rendre compte, de même qu'à empêcher les conflits d'intérêts dans l'exercice des fonctions de séquestre.

La Loi oblige les séquestres de débiteurs insolvables à agir de bonne foi et à traiter les biens de la personne insolvable de façon raisonnable. Cette norme de conduite a été suggérée pour la première fois en 1975 dans le rapport du Comité sénatorial sur le projet de loi C-60, et elle a fait partie intégrante de tous les projets de loi ultérieurs.

Il faut faire parvenir dans les 10 jours au débiteur, aux autres créanciers et au Surintendant un avis les informant de la nomination du séquestre. Des renseignements complémentaires prenant la forme d'une déclaration du séquestre doivent être fournis à la personne insolvable ou au syndic et, sur demande aux créanciers. Le séquestre doit présenter des rapports d'administration périodiques et une copie de son rapport et de ses comptes définitifs au surintendant, au syndic ou à la personne insolvable et aux créanciers.

Un créancier garanti qui désire appliquer une garantie doit donner au moins 10 jours de préavis. Cela laisse au débiteur la possibilité de déposer un avis d'intention de présenter une proposition qui lui accorde 30 jours de répit pour négocier un plan de réorganisation avec ses créanciers afin d'éviter la faillite.

Afin d'assurer l'obligation de rendre compte, la Loi autorise un tribunal à ordonner à un séquestre de déposer ses comptes. Pour éviter les conflits d'intérêt, elle interdit à toute personne ayant été administrateur, agent, employeur, employé, vérificateur, comptable ou avocat d'un débiteur au cours des deux années précédentes de faire fonction de syndic sans l'autorisation du tribunal. Les membres de la famille de ces personnes ne sont pas non plus autorisés à le faire sans l'approbation du tribunal. Une personne ayant fait fonction de syndic, de séquestre ou de liquidateur à l'égard d'un membre de la famille du débiteur ne peut pas

non plus remplir les fonctions de syndic, à moins de le déclarer et de signaler la possibilité de conflit d'intérêts. Le syndic ne peut pas être le séquestre des biens à moins d'avoir d'abord obtenu l'avis d'un expert indépendant quant à la validité de la garantie, d'en informer les créanciers et de leur faire savoir sur quelle base il sera rémunéré à titre de séquestre. Ces dispositions concernant l'obligation de rendre compte et les conflits d'intérêts font partie intégrante de toutes les mesures législatives présentées depuis le projet de loi C-60, à la suite des recommandations du rapport Tassé à cet égard.

C. Propositions concordataires d'entreprises

La Loi permet au débiteur d'entreprise de faire à ses créanciers une « proposition concordataire » qui a pour effet de suspendre les procédures entamées par les créanciers garantis et non garantis pendant qu'il s'efforce de réorganiser son entreprise.

1. Suspension des procédures

La Loi accorde aux débiteurs un certain temps pour préparer et négocier des propositions visant la réorganisation de leur entreprise. Par conséquent, on impose 30 jours de suspension des procédures aux créanciers garantis et non garantis. Cette période peut être prolongée, par ordre du tribunal, pour des périodes allant jusqu'à 45 jours chacune, pourvu que l'ensemble des prolongations ne dépasse pas cinq mois. Puis, lorsque la proposition est déposée auprès du syndic, une nouvelle suspension des procédures est imposée à tous les créanciers en attendant qu'ils tiennent une réunion dans un délai de 21 jours. Si le débiteur ne dépose pas de plan de réorganisation dans les 30 jours ou durant la période accordée, le cas échéant, il est réputé avoir fait cession de ses biens en faillite.

Dans le rapport de sont étude préalable du projet de loi C-22, le Comité permanent de la consommation, des affaires commerciales et de l'administration gouvernementale a appuyé l'idée de prolonger de plus de six mois la période de suspension des procédures accordée aux débiteurs, sous réserve de l'approbation du créancier. Cependant, cette idée a été rejetée par le gouvernement.

2. Responsabilité des administrateurs et suspension des procédures intentées contre eux en cas de réorganisation

Les administrateurs peuvent être tenus responsables de certaines des dettes d'une entreprise, comme les salaires, les congés payés, les retenues sur le salaire et les versements TPS. Lorsqu'une entreprise cherche à se réorganiser sous le régime de la Loi pour éviter la faillite, les administrateurs continuent d'être responsables, à moins qu'ils puissent négocier une libération auprès des créanciers pertinents. On a craint que le fait de ne pas pouvoir régler de telles créances au cours

d'une réorganisation risque de refroidir l'enthousiasme des administrateurs à remettre leur entreprise insolvable sur pied.

Avec la promulgation du projet de loi C-5, la Loi règle ce problème en suggérant que toute proposition de réorganisation comprenne des dispositions relatives à une transaction sur les réclamations contre les administrateurs qui sont antérieures aux procédures intentées sous le régime de la Loi et qui visent des obligations de l'entreprise dont ils peuvent être, ès qualités, responsables en droit. La transaction ne peut toutefois viser des réclamations portant sur des droits contractuels des créanciers, ou fondées sur la fausse représentation ou la conduite injustifiée ou abusive des administrateurs. Lorsqu'une entreprise dépose un avis d'intention ou une proposition, la Loi suspend dorénavant toutes les procédures intentées contre les administrateurs relativement à leurs obligations statutaires.

3. Protection des créanciers

Afin de protéger les créanciers pendant la période de suspension des procédures, le tribunal a l'autorité de désigner un séquestre intérimaire des biens du débiteur. Le tribunal pourrait demander au séquestre intérimaire de prendre possession de ses biens et d'exercer un contrôle sur ses biens et ses affaires.

Un créancier peut aussi demander à un tribunal de lever la suspension des procédures s'il démontre que la continuation de celle-ci lui est matériellement préjudiciable.

4. Vote

Les révisions de 1992 ont rabaissé la majorité requise de 75 à 66 2/3 p. 100 de la valeur des créances afin qu'un plus grand nombre de propositions soient acceptées. Les créanciers garantis visés dans une proposition peuvent voter par catégorie et aucune catégorie de créanciers non garantis ne peut rejeter une proposition. Les créanciers garantis peuvent être répartis en catégories aux fins de vote sur une proposition. Ils seront inclus dans la même catégorie si leurs intérêts sont suffisamment semblables pour leur conférer une homogénéité d'intérêt, compte tenu : a) de la nature de dettes; b) de la nature et de la priorité de la garantie; c) des recours qui leur sont offerts en l'absence de proposition et de la mesure dans laquelle ils récupéreraient leurs créances en exerçant ces recours; et d) du traitement des créances en vertu de la proposition et de la mesure dans laquelle ladite proposition réglerait ces créances. Aux fins du vote, tous les créanciers ordinaires constituent une catégorie à moins qu'ils ne soient désignés autrement. Une proposition sera réputée avoir été acceptée si la majorité en nombre et les deux tiers en valeur de tous les créanciers ordinaires votant sur la proposition votent pour son acceptation. Dans le cas où une catégorie de créanciers garantis votent contre la proposition, celle-ci sera acceptée mais ne s'appliquera pas aux catégories de créanciers

garantis qui s'y opposaient. La faillite ne sera automatique que si les créanciers ordinaires rejettent la proposition.

5. Approbation du tribunal

Toutes les propositions concordataires d'entreprises doivent être approuvées par le tribunal. Celui-ci n'approuvera toutefois pas une proposition qui n'inclut pas le remboursement intégral, dans les six mois, de tous les arrérages de retenues à la source pour l'impôt fédéral, le Régime de pensions du Canada, l'assurance-chômage et des obligations provinciales semblables. En outre, le débiteur ne doit pas avoir manqué à ses engagements de payer l'une ou l'autre des sommes qui deviennent exigibles après le dépôt de la proposition. La proposition doit aussi prévoir le versement des salaires impayés jusqu'à concurrence des montants maximum prévus par la Loi.

6. Limitation de certains droits

La Loi prévoit également une protection permettant au débiteur de réaliser sa proposition. Pendant que les procédures sont en cours ou que la proposition est en vigueur, personne ne peut réclamer un paiement accéléré, annuler une entente ou un bail ou cesser de fournir des services publics à un débiteur uniquement parce que celui-ci est insolvable, a déposé une proposition ou a tardé à payer son loyer ou ses services publics avant le dépôt de la proposition. Un créancier, un propriétaire ou une compagnie de services publics peut demander au tribunal de prendre une ordonnance levant l'interdiction. Un débiteur a le droit de résilier un bail commercial, pour autant que le propriétaire ait le droit de demander un tribunal une ordonnance de refus.

Pendant la période de suspension des procédures et pendant les six premiers mois d'application de la proposition, la Couronne ne peut pas procéder à une saisie-arrêt aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu revenu* si les paiements courants sont faits dans les délais prescrits. La proposition prévoira le remboursement de l'arriéré des retenues à la source de façon à ce que les montants dus soient entièrement payés à la fin des six mois suivant les périodes de suspension des procédures.

D. Propositions concordataires de consommateurs

Depuis 1975, les modifications proposées aux lois sur la faillite prévoient, pour les propositions de consommateurs, un système à part.

La Loi suit, dans les grandes lignes, les recommandations du rapport Colter. Un « débiteur consommateur » est défini comme une personne physique, en faillite ou insolvable, dont les dettes ne dépassent pas 75 000 $ (à l'exclusion d'une hypothèque sur sa résidence principale). Un débiteur consommateur peut présenter à tous ses créanciers une proposition (ou concordat) visant à prolonger ou réduire la totalité de ses dettes. Des propositions conjointes de consommateurs sont

autorisées lorsque les affaires financières des débiteurs s'entrecroisent.

Un débiteur consommateur souhaitant faire une proposition doit obtenir l'aide d'un administrateur, défini dans la Loi comme un syndic ou une personne chargée par le surintendant des faillites de l'administration des propositions de consommateurs. Cet administrateur rédige la proposition, enquête sur les biens et la situation financière du débiteur consommateur et conseille le débiteur conformément aux instructions données par le surintendant.

Au moment du dépôt de la proposition de consommateur, les procédures de tous les créanciers ordinaires sont suspendues jusqu'à ce que la proposition ait été complètement exécutée, retirée, refusée ou annulée, selon le cas. Les créanciers garantis, cependant, peuvent réaliser leurs garanties.

Après le dépôt de la proposition, le syndic officiel ou les créanciers représentant au moins 25 p. 100 de la valeur des créances contre le débiteur peuvent convoquer une réunion des créanciers afin de voter sur la proposition. Dans le cas où ni le séquestre officiel, ni les créanciers ne demandent une réunion, il est présumé que la proposition a été acceptée. Si une réunion des créanciers est tenue, le vote pour ou contre la proposition se fait par résolution ordinaire, tous les créanciers votant comme une seule catégorie selon le principe qu'un dollar égale un vote.

Il n'est plus nécessaire que le tribunal entérine la proposition une fois qu'elle a été acceptée par les créanciers. Néanmoins, ce recours existe toujours si une partie intéressée désire présenter une requête au tribunal.

Les autres protections offertes à tout débiteur consommateur au cours de la période de la proposition comprennent l'interdiction pour les compagnies de services publics de le priver de leurs services, l'interdiction pour un propriétaire de résilier au bail ou une entente et, pour son employeur, de le congédier uniquement parce qu'il a formulé une proposition.

E. Faillites de consommateurs

1. Administration sommaire

La Loi prévoit deux modes d'administration des biens en cas de faillite personnelle : l'administration sommaire et l'administration ordinaire. L'administration sommaire s'applique uniquement lorsque la valeur des biens à répartir entre les créanciers ordinaires ne dépasse pas 500 $ ou tout autre montant prescrit par la loi. La procédure d'administration sommaire est plus simple et moins coûteuse que la procédure d'administration ordinaire.

2. Libération automatique

Une libération automatique est prévue neuf mois après la faillite, dans le cas d'un débiteur consommateur qui fait faillite pour la première fois, à moins que le syndic, un créancier ou le surintendant ne s'y oppose ou que le failli ne se fait pas conseiller. Le Comité Colter recommandait la libération automatique afin d'éliminer les frais que représentent les formalités de libération. Dans son rapport d'étude préalable, le Comité permanent de consommation, des affaires commerciales et de l'administration gouvernementale a appuyé la notion de libération automatique mais recommandé que tous les consommateurs qui font faillite soient tenus de recevoir des conseils financiers avant d'être libérés de leurs dettes. La Loi tient compte de cette recommandation.

Les projets de loi antérieurs prévoyaient la libération automatique du débiteur consommateur au bout de 90 jours (projet de loi C-60) ou de six mois (projets de loi S-9, S-11, C-12 et C-17) à compter de la date de l'ordonnance de faillite.

3. Demande de libération de faillite

La Loi définit les types d'ordonnances que peut rendre un tribunal au sujet d'une demande de libération de faillite. Toutefois, si certains faits sont prouvés, le tribunal peut refuser, suspendre ou ordonner une libération conditionnelle. La Loi, telle que modifiée par le projet de loi C-5, accorde au tribunal le pouvoir de refuser, suspendre ou ordonner une libération conditionnelle lorsque le failli ne s'est pas conformé à une ordonnance stipulant le versement de son revenu excédentaire au syndic aux fins de distribution aux créanciers ou qu'il a choisi comme solution à son endettement la faillite et non la proposition, dans le cas où il aurait pu faire une proposition viable.

4. Biens exemptés de la faillite

Sous réserve de certaines exceptions, tous les biens du failli sont dévolus au syndic pour le bénéfice des créanciers. Ces exceptions figurent à l'article 67 de la Loi et comprennent les biens détenus par le failli en fiducie pour toute autre personne et les biens qui sont exempts d'exécution ou de saisie sous le régime d'une loi provinciale.

Le projet de loi C-5 élargit ces exceptions et englobe dans les biens exemptés de la faillite les biens qui sont exempts d'exécution et de saisie sous le régime de lois applicables dans une province (ce qui inclut les lois fédérales), ainsi que les crédits de TPS et les paiements au titre de soutien du revenu nécessaires pour répondre aux besoins fondamentaux.

5. Paiement du « revenu excédentaire »

La Loi prévoit un cadre visant à encourager les faillis à rembourser leurs créanciers. Le syndic aura le pouvoir de fixer le montant qu'un failli devra verser à ses créanciers après avoir tenu compte du revenu total du failli et du revenu nécessaire au maintien d'un niveau de vie raisonnable.

6. Réclamations au sujet des ententes alimentaires

Avant la promulgation du projet de loi C-5, les conjoints n'étaient pas considérés comme des créanciers et ne pouvaient donc prouver les réclamations au sujet des ententes alimentaires au profit d'un conjoint ou d'un enfant dans le cadre des procédures de faillite. Le projet de loi C-5 modifie la Loi en stipulant que les demandes de pension alimentaire ou les réclamations au sujet des ententes alimentaires au profit d'un conjoint ou d'un enfant, en vertu d'une ordonnance d'un tribunal ou d'une entente conclue avant la faillite, et lorsque le conjoint ou l'enfant vivait séparé du failli, sont des réclamations prouvables dans le cadre des procédures de faillite. En outre, les demandes de paiement au titre de la pension alimentaire et des ententes alimentaires au profit d'un conjoint et d'un enfant qui s'accumulent au cours de l'année avant la faillite, ainsi que toute somme forfaitaire due, sont considérées comme étant des créances privilégiées aux fins de paiement sous le régime de la Loi.

7. Dettes non visées par la libération

L'ordonnance de libération ne libère pas le failli de certains genres de dettes, lesquelles restent actives, même si toutes les autres dettes sont épongées par la libération. Les amendes imposées par un tribunal, la pension alimentaire, les paiements en vertu d'une ordonnance ou d'une entente alimentaire et les dettes ou obligations résultant de la fraude tombent actuellement dans cette catégorie.

Le projet de loi C-5 ajoute à cette liste toute indemnité accordée en justice dans une affaire civile pour des lésions corporelles causées intentionnellement ou pour agression sexuelle et pour décès découlant de celles-ci.

En vertu de changements à la Loi qui sont entrés en vigueur le 18 juin 1998, les dettes découlant d'un prêt étudiant ne sont pas visées par la libération si la faillite survient avant la date à laquelle le failli a cessé d'être étudiant, à temps plein ou à temps partiel, ou dans les dix ans suivant cette date; avant que les changements ne soient apportés en juin 1998, la Loi accordait une période de deux ans, et non de dix, après la fin des études. Les tribunaux peuvent toutefois ordonner qu'une dette soit libérée après dix ans lorsque le failli a agi de bonne foi et n'est pas en mesure de rembourser le prêt parce qu'il éprouve de véritables difficultés financières.

F. Privilège de la Couronne

Avant l'adoption du projet de loi C-22, l'article 136 de la *Loi sur la faillite* prévoyait que les gouvernements fédéral et provinciaux étaient des créanciers privilégiés pour la répartition du produit de la vente des biens du failli. En plus de ces priorités établies dans la Loi, le gouvernement fédéral et la plupart des gouvernements provinciaux ont prévu dans d'autres lois des fiducies ou des sûretés présumées ayant priorité sur les créances garanties. La fiducie présumée permet en effet de contourner tourner le paragraphe 136(1) parce que l'article 67 de la Loi exclut des biens du failli les biens détenus par le failli en fiducie pour toute autre personne. Le gouvernement fédéral a eu recours à cette fiction législative relativement aux montants déduits du salaire des employés pour les cotisations du *Régime de pensions du Canada*, de l'assurance-emploi et pour les retenues en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

En vertu des modifications de 1992, toutes les réclamations de la Couronne, à l'exception de celles relatives au *Régime de pensions du Canada*, de l'assurance-chômage (maintenant assurance-emploi) et des retenues d'impôt sur le revenu, sont devenues des créances ordinaires non garanties. La Couronne peut toutefois en obtenir la garantie en les enregistrant.

G. Fournisseurs impayés

La protection des fournisseurs impayés n'a rien d'un principe nouveau dans le droit canadien. Le *Code civil* du Québec contient une disposition concernant les fournisseurs impayés, et le rapport Tassé de 1970 faisait également une recommandation à cet égard.

Le gouvernement a donné suite aux recommandations du rapport Tassé. En effet, en 1980, l'honorable Judy Erola, alors ministre de la Consommation et des Affaires commerciales, a déclaré que les fournisseurs impayés devraient être autorisés à récupérer leurs marchandises. La ministre a également proposé un amendement au projet de loi C-12 qui aurait permis à un fournisseur impayé de récupérer les marchandises livrées dans les 10 jours précédant la faillite s'il faisait sa réclamation dans les 30 jours suivants.

Le projet de loi C-17, présenté en 1984, prévoyait lui aussi un recours pour les fournisseurs impayés, soit le droit de reprendre possession de leurs marchandises. Le fournisseur aurait pu exiger que ses marchandises lui soient renvoyées, à ses frais, si elles avaient été livrées dans les 10 jours précédant l'insolvabilité et si la demande était formulée dans les 30 jours. Les marchandises auraient dû être identifiables et ne pas avoir été revendues ni avoir fait l'objet d'un contrat de vente conditionnelle ou inconditionnelle.

Le Comité Colter a songé à protéger les fournisseurs impayés, mais il a estimé que ce serait injuste envers les autres créanciers non garantis. Si

les fournisseurs impayés devaient obtenir une protection particulière, le Comité estimait qu'il revenait aux provinces et non au gouvernement fédéral de légiférer en ce sens.

Les propositions du Ministère en 1988 prévoyaient un droit de reprise de possession. Le Ministère estimait que les fournisseurs impayés avaient besoin d'une protection particulière étant donné qu'il s'agissait souvent de petites entreprises qui n'avaient généralement que le statut de créancier ordinaire en cas de faillite de leurs clients. Le droit de reprise de possession des biens impayés remédierait également à l'injustice qui se produit lorsque les entreprises débitrices, juste avant la faillite, utilisent les stocks qu'elles reçoivent pour payer les créanciers garantis, aux dépens des entreprises qui ont fourni les marchandises.

Dans son étude préalable, le Comité permanent de la consommation, des affaires commerciales et de l'administration gouvernementale s'est dit en faveur d'accorder la priorité aux fournisseurs impayés, mais a recommandé que cette priorité s'applique lorsque les marchandises ont été livrées dans les 15 jours qui précèdent la faillite de l'acheteur ou sa mise sous séquestre et lorsque la demande de reprise de possession a été présentée dans les 15 jours qui suivent un tel événement.

La Loi donne aux fournisseurs impayés le droit de reprendre possession des marchandises livrées à un acheteur qui a déclaré faillite ou qui a été placé sous séquestre. Ce droit est assorti de certaines conditions. Premièrement, le fournisseur doit demander les biens par écrit dans les trente jours suivant leur livraison. Deuxièmement, l'acheteur doit être en faillite ou placé sous séquestre au moment où la demande est faite. Troisièmement, les biens doivent être entre les mains du séquestre, du syndic ou de l'acheteur; ils doivent être identifiables et n'être pas entièrement payés; ils doivent être dans le même état qu'au moment de leur livraison et ne pas faire l'objet d'une revente sans lien de dépendance ni d'une convention de vente. Le droit de reprise de possession prend fin s'il n'est pas exercé dans les dix jours après avoir été confirmé par le syndic, le séquestre ou l'acheteur.

Dans le cas où les biens ont été partiellement payés, le fournisseur a le droit de reprendre possession d'une partie des biens, proportionnellement au montant en souffrance, ou de reprendre possession de la totalité des biens après avoir remboursé le montant partiel déjà reçu.

Le droit de reprise de possession conféré au fournisseur a préséance sur toute autre demande à l'égard de ces biens, et le fournisseur n'est pas empêché d'exercer les droits prévus par la loi provinciale.

La Loi accorde également un droit spécial aux agriculteurs, aux pêcheurs et aux pisciculteurs qui livrent leurs produits à un acheteur, qui fait ensuite faillite ou est placé sous séquestre. Quand ces produits

sont livrés 15 jours avant la faillite ou la mise sous séquestre et que l'agriculteur, le pêcheur ou le pisciculteur présente une réclamation pour tout montant impayé de ces produits dans les 30 jours qui suivent, la réclamation est garantie par une charge sur tout l'inventaire détenu par l'acheteur. Cette charge a préséance sur tous les autres droits ou charges sur cet inventaire, exception faite du droit de reprise de possession d'un fournisseur.

H. Courtiers en valeurs mobilières

Avant la promulgation du projet de loi C-5, la Loi ne renfermait pas de dispositions particulières relatives à la faillite des courtiers en valeurs mobilières. Selon les règles générales applicables aux faillites, les valeurs mobilières détenues par des courtiers qui sont en faillite, ne sont pas dévolues au syndic, mais font l'objet d'une recherche de propriété et sont rendues à leurs propriétaires. Le processus de recherche est complexe, long et coûteux et ses résultats peuvent être inéquitables.

Le projet de loi C-5 ajoute à la Loi de nouvelles dispositions qui traitent de la faillite des courtiers en valeurs mobilières. La constitution d'un fonds des valeurs mobilières et la répartition de ces dernières entre les clients en proportion de leurs capitaux nets permettent d'éviter la recherche et la détermination de la propriété des valeurs mobilières.

Un créancier, une commission des valeurs mobilières, un organisme d'indemnisation des clients ou une bourse des valeurs mobilières, entre autres, peuvent présenter une requête de mise en faillite à l'égard de courtiers en valeurs mobilières. Le syndic a des pouvoirs étendus en ce qui concerne les actifs du courtier en valeurs mobilières. Il peut acheter et vendre des valeurs mobilières, obtenir main levée d'une garantie afférente à des titres qui lui sont dévolus, exécuter un contrat en cours, tenir les comptes de titres des clients et satisfaire aux appels de marge, distribuer des sommes d'argent et des titres aux clients et liquider des comptes de titres.

En cas de faillite d'un courtier en valeurs mobilières, les valeurs mobilières appartenant à celui-ci et les valeurs mobilières et les sommes d'argent détenues relativement aux comptes des clients sont dévolues au syndic. Les valeurs mobilières immatriculées au nom du client ne deviennent pas la propriété du syndic, toutefois. Le syndic doit constituer deux fonds : un « fonds des clients » qui est composé des valeurs mobilières (autres que les valeurs mobilières immatriculées et les contrats financiers admissibles auxquels le courtier est partie) et des sommes d'argent découlant des dividendes et des intérêts, des sommes d'argent obtenues par la vente des valeurs mobilières et des sommes d'argent détenues relativement aux comptes des clients, et un « fonds général » composé des autres biens dévolus au syndic.

La Loi prévoit maintenant un plan de répartition de ces fonds. En règle

générale, les valeurs mobilières et les sommes d'argent du fonds des clients sont affectées au paiement des frais d'administration, dans la mesure où les sommes du fonds général sont insuffisantes, et versées aux clients, en proportion de leurs capitaux nets. Le fonds général sert à payer les créanciers privilégiés, les clients ayant des réclamations visant des capitaux nets qui restent, une fois distribués les biens du fonds des clients, ainsi que les organismes d'indemnisation et les créanciers pertinents.

I. Insolvabilité en contexte international

La législation canadienne en matière d'insolvabilité s'applique aux faillites d'entreprises canadiennes et non aux cas d'insolvabilité ayant des répercussions à l'étranger. Compte tenu de la mondialisation des marchés internationaux, il y a de plus en plus de cas d'insolvabilité en contexte international.

La Loi, telle que modifiée par le projet de loi C-5, cherche à harmoniser les procédures canadiennes en matière de faillite avec celles d'autres pays et à diminuer le nombre de conflits de compétence, lorsque l'insolvabilité touche des actifs situés dans plus d'un pays. Les tribunaux canadiens de la faillite pourront limiter les pouvoirs du syndic en ce qui a trait aux biens et rendre des ordonnances pour coordonner les procédures sous le régime de la Loi avec les procédures intentées à l'étranger. Ces dispositions codifient la plus grande partie du droit jurisprudentiel à l'égard de l'insolvabilité en contexte international.

La suspension des procédures à l'étranger ne s'applique pas aux créanciers canadiens en ce qui touche les biens situés au Canada à moins que la suspension ne résulte de procédures entamées au Canada. Les représentants étrangers (personnes remplissant des fonctions semblables à celles d'un syndic, d'un liquidateur, d'un administrateur ou d'un séquestre au Canada) peuvent toutefois entamer ou poursuivre certaines procédures sous le régime de la Loi. Ils peuvent demander une ordonnance de séquestre, une suspension des procédures contre les créanciers ou la nomination d'un séquestre intérimaire et entamer les procédures de proposition concordataire.

J. *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies*

Les compagnies canadiennes sont assujetties à deux lois qui leur permettent de se réorganiser en cas de difficulté financière : la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* (la « Loi ») et la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies* (LACC). Contrairement à la Loi, la LACC est un texte législatif relativement court qui renferme quelques lignes directrices et confère une grande discrétion aux tribunaux en ce qui concerne les réorganisations d'entreprises. Elle est souvent utilisée dans le cadre d'arrangements vastes et complexes.

Le projet de loi C-5 modifie la LACC pour aligner plus étroitement les

procédures prévues par cette loi sur celles prévues par la Loi. Seules les sociétés dont le passif est supérieur à cinq millions de dollars peuvent se réorganiser sous le régime de la LACC.

Voici certains des changements apportés à la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies* contenus dans le projet de loi C-5 : inclusion des réclamations contre les administrateurs dans le cadre de la réorganisation; nomination d'un « contrôleur » chargé de surveiller les affaires et les finances de la compagnie; assujettissement des réclamations de la Couronne à la suspension des procédures, aux priorités et aux droits en matière de distribution comme sous le régime de la Loi; vote des créanciers à la majorité des deux tiers à l'égard d'une proposition de réorganisation, comme c'est le cas en vertu de la Loi; dispositions relatives à l'insolvabilité en contexte international; interdiction aux tribunaux de suspendre la résiliation d'un contrat financier admissible; et première suspension des procédures de courte durée contre les créanciers sous réserve d'une demande d'une autre ordonnance du tribunal pour une autre suspension.

Le fait d'aligner plus étroitement la LACC sur la Loi élimine bien des différences entre ces deux lois. Toutefois, l'existence de deux lois relatives à la réorganisation est un problème qui n'est pas encore complètement réglé. Certains commentateurs recommandent l'abrogation de la LACC. L'avenir de cette loi fera probablement l'objet d'un débat au cours du prochain examen de la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies* et de la Loi, prévu en l'an 2002.

CHRONOLOGIE

1869 - Le Parlement du Canada promulgue la première Loi sur la faillite.

1919 - La *Loi sur la faillite* est adoptée par le Parlement au cours de la session de 1919 (9-10 Geo. V, c. 36) et entre en vigueur le 1er juillet 1920. La Loi et ses amendements sont codifiés, révisés et approuvés pour former le chapitre 11 des Statuts révisés de 1927.

1949 - Entrée en vigueur d'une nouvelle *Loi sur la faillite*.

1966 - La Loi est modifiée par une *Loi modifiant la Loi sur la faillite*, S.C. 1966-67, c. 32, pour accroître les pouvoirs d'enquête du Surintendant, resserrer les règles relatives aux préférences frauduleuses et ajouter une nouvelle partie X concernant les concordats de consommateur.

- Le Comité d'étude sur la législation en matière de la faillite et d'insolvabilité (Comité Tassé) est chargé de mener une étude approfondie du droit canadien de la faillite.

1970 - Publication du rapport Tassé qui recommande l'adoption d'une loi entièrement nouvelle sur la faillite et l'insolvabilité établissant un système de faillite intégré et complet.

5 mai 1975 - L'hon. Herbert Gray, alors ministre de la Consommation et des Affaires commerciales, dépose le projet de loi C-60. Après sa première lecture à la Chambre des communes, le projet de loi est renvoyé au Comité sénatorial des banques et du commerce, qui recommande d'y apporter 139 amendements.

21 mars 1978 - Présentation du projet de loi S-11 au Sénat. Il contient 128 des amendements que le Comité sénatorial chargé d'étudier le projet de loi C-60 avait recommandés. La deuxième lecture a lieu le 4 avril 1978, mais le projet de loi n'est pas adopté.

27 février 1979 - Le projet de loi S-11 est de nouveau présenté au Sénat sous le numéro S-14. Il est étudié en deuxième lecture le 13 mars 1979 et expire au *Feuilleton* lors de la dissolution de la trentième législature, le 26 mars 1979.

8 novembre 1979 - Le projet de loi S-14 est représenté au Sénat sous le numéro S-19 au cours de la trente-et-unième législature. Il expire au *Feuilleton* le 13 décembre 1979 après la première lecture.

16 avril 1980 - Le ministre de la Consommation et des Affaires commerciales, André Ouellet, présente le projet de loi C-12. Celui-ci est étudié en deuxième lecture le 26 septembre 1983 et renvoyé au Comité des finances, du commerce et des affaires économiques de la Chambre des communes. Le Parlement est prorogé avant que le Comité ne termine ses audiences.

1981 - Un comité présidé par Raymond Landry, de l'Université d'Ottawa, est chargé de formuler des recommandations au sujet de la protection salariale. Le Comité sur l'indemnisation du salarié en matière de faillite et d'insolvabilité publie son rapport en octobre 1981.

31 janvier 1984 - La ministre de la Consommation et des Affaires commerciales, Judy Erola, présente le projet de loi C-17 à la Chambre des communes. Il est semblable au projet de loi antérieur à part quelques modifications d'ordre technique. De nouveaux amendements sont déposés le 28 mai. Le projet de loi expire au *Feuilleton* après la deuxième lecture.

mars 1985 - Le ministre de la Consommation et des Affaires commerciales, Michel Côté, nomme un comité consultatif formé de syndics et d'avocats pour examiner le système de faillite, évaluer les réformes possibles et recommander des changements. Le rapport du Comité (le rapport Colter) est déposé en janvier 1986.

septembre 1986 - La Direction de la révision législative du ministère de

la Consommation et des Affaires commerciales publie un document de travail sur les modifications à la *Loi sur la faillite* dans lequel elle formule des recommandations à partir des conclusions du rapport Colter et de ses propres consultations avec des groupes d'intérêt et les gouvernements provinciaux.

1988 - Le Ministère publie un document intitulé *Révision proposée à la Loi sur la faillite*. Il propose un premier train de réformes dans huit domaines du droit.

mars 1989 - Le Rapport du Conseil consultatif sur l'adaptation (le rapport de Grandpré) recommande que le Ministère fasse modifier au plus vite la *Loi sur la faillite* afin que soit créée une caisse nationale de protection des salariés. Le Conseil a été mis sur pied en 1988 afin d'examiner les problèmes d'adaptation qui découleraient de l'Accord de libre-échange.

mars 1990 - Dans un document de travail produit pour le Conseil économique du Canada, B.-M. Papillon indique qu'il s'oppose au principe d'une caisse de protection des salariés. Il propose plutôt des changements au programme de l'assurance-chômage. Il prône également la formule du « premier arrivé, premier servi » pour tous les créanciers (garantis ou non), exclusion faite de la Couronne et des fournisseurs impayés.

13 juin 1991 - Le projet de loi C-22, contenant des modifications à huit aspects essentiels de la *Loi sur la faillite*, est déposé à la Chambre par le ministre de la Consommation et des Affaires commerciales, M. Pierre Blais.

7 octobre 1991 - Le Comité permanent de la consommation, des affaires commerciales et de l'administration gouvernementale dépose son rapport d'étude préalable sur le projet de loi C-22.

23 juin 1992 - Le projet de loi C-22 reçoit la sanction royale. Il entrera en vigueur sur proclamation.

30 novembre 1992 - Les dernières dispositions de la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité* entrent en vigueur.

24 novembre 1995 - Le projet de loi C-109, proposant des modifications à la *Loi sur la faillite et l'insolvabilité*, à la *Loi sur les arrangements avec les créanciers des compagnies* et à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, est présenté à la Chambre des communes. Il expire au *Feuilleton* après la première lecture.

4 mars 1996 - Le projet de loi C-5, qui reprend pour l'essentiel le projet de loi C-109, est présenté aux Communes.

février 1997 - Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce publie un rapport sur le projet de loi C-5 dans lequel il recommande plusieurs amendements au projet de loi.

13 février 1997 - Le projet de loi C-5, amendé, franchit l'étape de la troisième lecture au Sénat.

15 avril 1997 - La Chambre des communes approuve les amendements au projet de loi C-5 proposés par le Sénat.

25 avril 1997 - Le projet de loi C-5 reçoit la sanction royale.

30 septembre 1997 - Toutes les sections du projet de loi C-5 entrent en vigueur sauf les articles 68 et 170.1, le paragraphe 102(3) et les alinéas 67(1)*b.1*), 168.1(1)*e*) et 173(1)*m*) et *n*).

30 avril 1998 - Les dernières sections du projet de loi C-5, y compris d'importants changements nécessitant la prise de nouveaux règlements et l'introduction de services de médiation, entrent en vigueur.

18 juin 1998 - Le projet de loi C-36, *Loi portant exécution de certaines certaines dispositions du budget de 1998 déposé au Parlement le 24 février 1998*, reçoit la sanction royale. La Loi prévoit qu'une dette découlant d'un prêt étudiant ne sera pas libérée si la faillite se produit dans les dix ans qui suivent la fin des études. Avant ce changement, la période était de deux ans.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Comité consultatif en matière de faillite et d'insolvabilité. *Propositions d'amendements à la Loi sur la faillite*. 2e édition. Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1986.

Comité sur l'indemnisation du salarié en matière de faillite et d'insolvabilité. *Protection du salarié en matière de faillite et d'insolvabilité*. Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1981.

Houlden, L.W. et C.H. Morawetz. *Bankruptcy and Insolvency Law of Canada*. 3e édition. Toronto, Carswell, 1998.

Industrie Canada, Bureau du Surintendant des faillites. *Bulletin sur l'insolvabilité* (divers numéros).

Klotz, Robert A. « Protection of Unpaid Suppliers and the New Bankruptcy and Insolvency Act ». *The Canadian Business Law Journal*, vol. 21, no 2, janvier 1993, p. 161-189.

Marantz, R. Gordon. « Reconciling C-22 and the CCAA ». *Banking*

and Finance Law Review, vol. 9, n° 1, novembre 1993, p. 25-43.

Ministère de la Consommation et des Corporations. *Document explicatif du projet de loi concernant la faillite et l'insolvabilité*. Ottawa, 1975.

Ministère de la Consommation et des Corporations. *Document explicatif du projet de loi concernant la faillite et l'insolvabilité (1978)*. Ottawa, 1978.

Ministère de la Consommation et des Corporations. *Révision proposée à la Loi sur la faillite*. Ottawa, 1988.

Ziegel, Jacob S. « Canadian Bankruptcy Reform, Bill C-109, and Troubling asymmetries ». *Canadian Business Law Journal*, vol. 27, 1996, p. 108-131.

---

* La première version de ce bulletin a été publiée en novembre 1988. Le document a été sans cesse mis à jour depuis.